VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji Finansów Publicznych (nr 355)**
- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 237)**

z dnia 11 września 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Finansów Publicznych (nr 355)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 237)

11 września 2018 r.

Komisje: Finansów Publicznych oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła **Andrzeja Szlachty (PiS)**, przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych, zrealizowały następujący porządek dzienny:

– pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2787).

W posiedzeniu udział wzięli: **Tomasz Robaczyński** podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami, **Leszek Świętalski** sekretarz generalny Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Jakub Krowiranda**, **Dariusz Myrcha** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Wojciech Białończyk**, **Łukasz Kasiak** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Dzień dobry. Witam państwa. Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Finansów Publicznych oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Stwierdzam kworum.

Porządek dzisiejszego posiedzenia przewiduje pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2787). Czy są uwagi do porządku dziennego?

Wobec niezgłoszenia wniosków do porządku dziennego stwierdzam jego przyjęcie.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu pana Tomasza Robaczyńskiego – podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Witam pana ministra i osoby towarzyszące panu ministrowi. Witam wszystkich gości. Witam oczywiście panie i panów posłów.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego.

Marszałek Sejmu w dniu 20 lipca 2018 r. skierował rządowy projekt ustawy z druku nr 2787 do Komisji Finansów Publicznych do pierwszego czytania. Jednocześnie w dniu 30 sierpnia tego roku pan Marszałek Sejmu skierował dodatkowo wyżej wymieniony projekt do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej do pierwszego czytania.

Przystępujemy do pierwszego czytania projektu ustawy z druku nr 2787. Bardzo proszę przedstawiciela rządu – pana ministra, o przedstawienie uzasadnienia projektu ustawy. Bardzo proszę, panie ministrze.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Tomasz Robaczyński:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedkładany projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw dotyczy przede wszystkim kwestii finansowych dotyczących samorządu, a w szczególności kwestii zadłużania się oraz reżimu zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Jak państwo wiecie, jeśli chodzi o tę kwestię, przede wszystkim mamy do czynienia z art. 243

ustawy o finansach publicznych, który określa wskaźnik limitujący spłatę zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, który to wskaźnik ma za zadanie przede wszystkim zabezpieczyć jednostki samorządu terytorialnego przed nadmiernym zadłużaniem się i nadmierną kumulacją płatności z tytułu obsługi zadłużenia. Wsłuchując się w postulaty jednostek samorządu terytorialnego oraz wnioski organów nadzoru, to jest przede wszystkim Najwyższej Izby Kontroli oraz regionalnych izb obrachunkowych, a także obserwując ten wskaźnik, który obowiązuje już od 2014 r., rząd doszedł do wniosku, że niezbędne są zmiany w zakresie gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, a przede wszystkim dotyczące kwestii zadłużania się. W przedkładanym projekcie ustawy te zmiany przede wszystkim dotyczą – można powiedzieć – trzech takich grup: po pierwsze, zmiany racjonalizujące proces zadłużania w samorządach oraz powiększania przestrzeni dokonywania wydatków; po drugie, zmiany w zakresie uelastycznienia gospodarki finansowej i – po trzecie – zmiany w zakresie kontroli poziomu zadłużenia.

Jeśli chodzi o zmiany racjonalizujące proces zadłużania w samorządach i powiększania przestrzeni dokonywania wydatków, to projektowane regulacje odnoszą się przede wszystkim do możliwości dokonania restrukturyzacji i wcześniejszej spłaty długu jednostek samorządu terytorialnego. Obecnie taka możliwość, jeśli chodzi o spłatę zadłużenia czy restrukturyzację zadłużenia, zależy od nadwyżki w części bieżącej. Jeżeli jednostka samorządu nie ma odpowiedniej nadwyżki bieżącej z trzech ostatnich lat, to nie może dokonać takiej spłaty zadłużenia, gdyż nie pozwala na to właśnie art. 243 ustawy, natomiast jednostki samorządu mogą posiadać środki, na przykład zwroty udzielonej pożyczki, które mógłby przeznaczać na spłatę długu. Zatem zasadne jest umożliwienie jednostce samorządu terytorialnego wcześniejszej spłaty zadłużenia, w szczególności jeżeli w danym roku jednostka samorządu posiada środki finansowe. Wprowadzone rozwiązania, które umożliwiają wcześniejszą spłatę zadłużenia, uelastyczniają gospodarkę finansową jednostek samorządu i pozwalają jednocześnie na zmniejszenie długu publicznego i kosztów jego obsługi.

Jeśli chodzi o regulacje w zakresie uelastycznienia gospodarki finansowej, to dotyczą one przede wszystkim sposobu dokonywania zmian, jeśli chodzi o przedsięwzięcia wieloletnie finansowane z udziałem środków unijnych zarówno w przypadku potrzeby przeniesienia nakładów w ramach jednego roku budżetowego między działami, jak i potrzeby zmiany nakładów w poszczególnych latach. Wprowadzane zmiany proponowane w tym projekcie mają na celu umożliwienie organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego dokonywania zmian w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej jednostki w związku właśnie z realizacją projektów realizowanych z udziałem środków europejskich.

Najważniejsze i największe zmiany są w zakresie kontroli poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Przede wszystkim te zmiany dotyczą kwestii uwzględniania we wskaźniku niestandardowych instrumentów finansowania, które obecnie nie podlegają ograniczeniom ustawowym, w szczególności w zakresie ich przeznaczenia, uzyskiwania stosowanej opinii organu nadzoru czy też zachowania limitów mierzonych wskaźnikiem spłaty zobowiązań przypadających na dany rok. Natomiast ponieważ jest to jeden z elementów, który wpływa na zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, zastosowanie tych instrumentów na szerszą skalę może prowadzić do niekontrolowanego wzrostu zadłużenia jednostek samorządu i zniekształcania danych obrazujących sytuację finansową jednostek samorządu. W związku z tym w projekcie ustawy proponuje się wzmocnienie mechanizmów służących zwiększeniu bezpieczeństwa finansowego samorządów. I tak przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia uwzględniane będą te zobowiązania, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do kredytów lub pożyczek – właśnie między innymi niestandardowe instrumenty finansowe. Te zobowiązania, które wywołują podobne skutki do umów pożyczek i kredytów, zostaną objęte ograniczeniem takim, jak dla tradycyjnych kredytów i pożyczek. Wszystkie wydatki na obsługę długu zostaną objęte limitem spłaty zadłużenia, jak na przykład pomijane do tej pory prowizje. Nadto samorządy powinny uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania, które wywołuje skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

W projekcie wprowadzono także inne zmiany dotyczące możliwości zadłużania się samorządów. Te zmiany przewidują, po pierwsze, zastąpienie w mianowniku relacji z art. 243 dochodów ogółem dochodami bieżącymi pomniejszonymi o dotacje i środki na cele bieżące, w tym środki unijne. Tutaj kierujemy się potrzebą wyeliminowania wpływów takich incydentalnych wydarzeń, jak na przykład jednorazowej dotacji, tak żeby te zdarzenia nie wpływały na działanie wskaźnika. Wyłączenie kwot dochodów i wydatków o charakterze bieżącym związanych z realizacją projektów unijnych przy wyliczaniu spłaty zadłużenia, wydłużenie do 7 lat okresu, z którego liczony jest limit spłaty zadłużenia, oraz wyłącznie wszystkich wydatków...

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Szanowni państwo – bardzo przepraszam, panie ministrze – jest szmer i myślę, że nie wszyscy wsłuchują się w to, co mówi pan minister. Bardzo proszę, żeby wyciszyć rozmowy. Pan minister przedstawi takie syntetyczne uzasadnienie i przejdziemy do dyskusji. Bardzo proszę, panie ministrze.

Podsekretarz stanu w MF Tomasz Robaczyński:

Ustawa przewiduje także wyłączenie wszystkich wydatków bieżących na obsługę długu z prawej strony równania określonego w art. 243, ponadto oparcie wyliczeń indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia na najbardziej aktualnych danych, to znaczy z wykonania budżetu, oraz wyeliminowanie przy wyliczaniu wskaźnika zadłużenia dochodów ze sprzedaży majątku jako elementu poprawiającego możliwości spłaty zadłużenia.

Proponujemy, aby część tych zmian weszła w życie od roku 2019, to znaczy te zmiany, które dotyczą możliwości restrukturyzacji długu i wcześniejszej spłaty. Propozycja wejścia w życie części zmian jest od roku 2020, kiedy nastąpiłoby objęcie limitem zobowiązań wywołujących skutki ekonomiczne podobne do umów kredytu i pożyczki. Od 2022 r. nastąpiłoby wyłączenie wolnych środków z reguły dotyczącej zrównoważenia wydatków bieżących budżetu jednostek samorządu terytorialnego zaś od 2026 r. nastąpiłoby wydłużenie okresu, na podstawie którego...

Poseł Krystyna Skowrońska (PO):

Panie przewodniczący, czy można poprosić pana ministra, żeby zbliżył się do mikrofonu tak, aby można było...

Podsekretarz stanu w MF Tomasz Robaczyński:

Pani poseł, jeszcze bliżej mikrofonu trudno mi będzie.

Poseł Krystyna Skowrońska (PO):

Myślę, że nie.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Ale jednocześnie bardzo proszę koleżanki i kolegów posłów, żeby wyciszyć rozmowy, żeby pan minister mógł przedstawić uzasadnienie i przejdziemy do dyskusji. Bardzo proszę, panie ministrze.

Podsekretarz stanu w MF Tomasz Robaczyński:

Od 2026 r. nastąpiłoby wydłużenie okresu, na podstawie którego liczona jest średnia nadwyżka operacyjna, do lat 7. Ogólnie rzecz biorąc, spodziewane efekty tych zmian, które, jak mówię, wynikają zarówno z wniosków organów nadzoru a także z postulatów jednostek samorządu terytorialnego wpływających do Ministerstwa Finansów, powinny przyczynić się do racjonalizacji gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, zmniejszenia długu publicznego i kosztów obsługi, zwiększenia możliwości rozwojowych samorządów na skutek podniesienia potencjału do spłaty długu oraz, ogólnie rzecz biorąc, do zwiększenia bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego oraz całego sektora finansów publicznych. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Bardzo dziękuję panu ministrowi. Proszę państwa, przypominam, że pierwsze czytanie obejmuje przedstawienie projektu ustawy, zadawanie pytań przez państwa posłów i udzielanie odpowiedzi przez pana ministra. Przechodzimy do dyskusji. Kto z pań

i panów posłów chciałby zabrać głos w przedmiocie tego projektu? Bardzo proszę, pani przewodnicząca Krystyna Skowrońska, bardzo proszę. Ale bardzo proszę, pani pierwsza się zgłosiła.

Poseł Krystyna Skowrońska (PO):

Chciałam ustąpić miejsca, gdyby była chęć zabrania głosu przede mną. Skoro jednak nie ma odważnych, to postaram się rozpocząć od pierwszego kluczowego pytania. Państwo planujecie zmienić ustawę o finansach publicznych. Pokazujecie inżynierię finansową, dzięki której sposób liczenia wieloletniej prognozy finansowej uwalnia wolne środki. Państwo pokazujecie ich wysokość, ale chciałabym zadać pierwsze podstawowe pytanie. Obecna ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego będzie obowiązywała do roku 2019. Zatem państwo posługujecie się w wyliczeniach – prawdopodobnie tak jest – tym, co dzisiaj obowiązuje. Pokazujecie państwo pewną perspektywę i pokazujecie, ile środków zostanie uwolnionych. Wskazujecie państwo, ile będzie uwolnionych do roku 2022 i w kolejnych latach. Wskazujecie państwo między innymi na zmiany w art. 243 dotyczące między innymi zastąpienia dochodów ogółem dochodami bieżącymi pomniejszonymi o dotacje i środki na cele bieżące, w tym środki europejskie, jak to było w przeszłości. Wszystko zgoda. Jednak trudno nam z poziomu otrzymującego pewien projekt sprawdzać te wyliczenia, ale mam pytanie. Kiedy będzie przedstawiona Sejmowi, jak jest dyskutowana, na jakim etapie jest ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego? Dlaczego zadaję to pytanie, panie i panowie posłowie tej Komisji? Dlatego, że kiedy Platforma Obywatelska przygotowała projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, był on krytykowany ze strony ówczesnej opozycji, a dzisiaj koalicji rządzącej. Ale co zrobiliście państwo? Przyjęliście identyczne rozwiązanie od roku 2016 do 2019. Zatem nie zrobiliście nic i kończy się ten okres, a dla planowania, dla samorządów mimo tego, że teraz są wybory, dla planowania inwestycji przez samorządy, dla korzystania ze środków europejskich ta rzecz powinna być znana. Zatem pytam pana ministra, na jakim etapie, ile konsultacji, jakie materiały, jak państwo będziecie prowadzili, jaki jest kalendarz i jaki jest *deadline* zakończenia prac nad projektem tak, aby – musicie państwo w przyszłym roku, chcąc nie chcąc, bo jest określony termin – przedstawić Wysokiej Izbie taki projekt? To jest pierwsza rzecz.

Druga rzecz. Dajecie państwo szansę samorządom na spłacenie starych zobowiązań, czego nie było poprzednio, przy ogłaszaniu nowych przetargów. Czy pan minister nie obawia się, bo to może pójść jak z automatu? Samorząd ma 50 milionów kredytów, pod co zostały ogłoszone przetargi, i teraz będzie tylko czas na przetargi. Nie będzie „kto da więcej", tylko „kto da mniej". Czy taki rodzaj zajęcia w samorządzie nie będzie trochę destabilizował pracy służb finansowo-księgowych, bo trzeba będzie być w ustawicznym przetargu. Znam kilka, kilkanaście, kilkadziesiąt przetargów, które ogłaszają gminy, i wiem, jakie są warunki. Będą więc pracowały służby finansowo-księgowe i ci, którzy ubiegają się o to. Zatem jeżeli państwo tak sobie to proponujecie, to zwolnijcie te podmioty, żeby każdorazowo za wszystkie zaświadczenia o niezaleganiu podmioty finansowe nie płaciły opłat.

Proszę teraz mi wyjaśnić, bo państwo w swoim uzasadnieniu dotyczącym tego, co reguluje ustawa, wskazujecie, że średnie zaawansowanie środkami europejskimi dla samorządów zwiększy się w porównaniu do perspektywy finansowej 2007–2013 do poziomu 69% w nowej perspektywie. Ja rozumiem, że to jest ta perspektywa 2013–2020, czyli N plus 2, a więc do 2022 r. to, co było wynegocjowane poprzednio, bo nie mówimy o żadnej prognozie, o żadnym projekcie tej perspektywy, którą będzie negocjował obecny rząd. Rozumiem, że środki na perspektywę 2013–2020 były po prostu wyższe i o tyle samorządy zaabsorbowały więcej środków.

Jeżeli państwo projektujecie taki instrument, bo to jest tylko czysta inżynieria... Wszystko, co policzymy: przychody, koszty i dochody specjalne, to wszystko da się w jakiś wzór w jakiś algorytm ułożyć. Samorządy pytają, kiedy będzie ustawa o finansach publicznych, co państwo możecie zrobić, aby realizacja projektów była łatwiejsza, a nie tylko o inżynierię? Ona pokazuje, ile dzięki takiej inżynierii uzyska się w każdym

kolejnym roku. W roku 2020 – 1,7 mld, i przez kolejne lata państwo w tym projekcie pokazujecie do 2025 r.

Chciałabym również zapytać, na jakiej podstawie państwo wyliczyli, że projektowana ustawa pozwoliłaby zmniejszyć koszty obsługi długu jednostek samorządu terytorialnego o 18,7 mld zł? To jest strona 7 w uzasadnieniu, gdzie mowa jest o tym, jaki państwo problem rozwiązujecie. Chodzi o tę dodatkową informację, którą przedkłada resort finansów, to jest taka ocena skutków regulacji, o czym mówimy.

Poproszę o udzielenie odpowiedzi na te pytania. Panie ministrze, gwarantuję panu, ja jestem trochę bliżej mikrofonu i chyba przez to lepiej mnie słychać.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Dziękuję pani przewodniczącej. Kto z pań i panów posłów... O, widzę pani poseł Tokarska. Bardzo proszę panią poseł.

Poseł Genowefa Tokarska (PSL-UED):

Tak, dziękuję bardzo. Chciałabym dowiedzieć się czegoś więcej na temat konsultacji tego projektu ze stroną samorządową. Jest wprawdzie przedłożony raport z konsultacji, ale on jest tak skromny, że tak naprawdę nie wiem, czy jest jakieś jednoznaczne stanowisko strony samorządowej i jej przedstawicieli do tego projektu. Gdzieś tam w tym raporcie jest takie zdanie, że szereg wniosków strony samorządowej zostało uwzględnionych, ale nie wiem, ani jakie wnioski, ani jakie były składane. Raport jest naprawdę bardzo skromniutki, więc jeśli mogłabym prosić o rozszerzenie, jak to było opiniowane. Czy ta pozytywna opinia strony samorządowej w sprawie tego projektu rzeczywiście istnieje? To jest jedno pytanie.

Drugie. Chciałabym zapytać, czy dzisiaj podczas tego pierwszego czytania tutaj na posiedzeniu Komisji są przedstawiciele strony samorządowej? Chciałabym zapytać pana przewodniczącego, czy przedstawiciele samorządu, poszczególnych organizacji samorządowych miały zaproszenie na dzisiejsze spotkanie, żeby można było usłyszeć ich głos? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Dziękuję. Kto z pań i panów posłów chciałby jeszcze zabrać głos? Jest przedstawiciel strony społecznej. Bardzo proszę pana Leszka Świętalskiego o zabranie głosu. Bardzo proszę.

Sekretarz generalny Związku Gmin Wiejskich Leszek Świętalski:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Leszek Świętalski, sekretarz generalny Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej. Oczywiście, pani poseł, przede wszystkim zwrócę się do pani, dziękuję za zainteresowanie, co na to strona samorządowa, i dbanie o reprezentatywność strony samorządowej. Mogę się wypowiadać tylko w imieniu swojej korporacji, dlatego że nie mam upoważnienia pozostałych. Chciałbym podzielić się z państwem opinią na temat całości ustawy. Oczywiście ustawa była przedmiotem analiz zespołu finansów Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Na pierwszym posiedzeniu zespół nie wydał opinii w sprawie projektu ustawy dlatego, że nie były nam znane uzgodnienia międzyresortowe i projekt jeszcze w dalszym ciągu dyfundował. Przedstawiliśmy zatem część uwag. Niestety te uwagi nie są tutaj w materiałach państwu dostarczone. Warto by było o to zadbać, gdyż liczyliśmy, że całą resztę przedstawimy właśnie na etapie procedowania ustawy, bo jak zwykle diabeł tkwi w szczegółach. Chcę powiedzieć, szanowni państwo posłowie, że ustawa o finansach publicznych była już zmieniania czy też podejmowano próbę jej zmiany dziesiątki razy. W związku z tym być może warto by było – to już jest taka generalna uwaga – w niektórych przypadkach bliżej przyjrzeć się polityce finansowej państwa w nierozerwalnym związku z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Chciałbym powiedzieć, że w ubiegłej kadencji strona samorządowa złożyła projekt zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z wieloma naszymi uwagami w odniesieniu także do ustawy o finansach publicznych. Projekt ten nie doczekał się kontynuacji. Został przeniesiony jako projekt obywatelski, pod którym podpisało się bez mała 300 tys. obywateli, do bieżącej kadencji. Niestety strona rządowa udzieliła negatywnej opinii dla tego projektu,

zatem jest pewna dyskontynuacja i poza jedynym posiedzeniem merytorycznej komisji więcej w tej sprawie z nami nie rozmawiano, a to się bardzo mocno łączy.

Proszę państwa, chciałbym powiedzieć, że w odróżnieniu od całego szeregu różnych projektów akurat ten projekt nie jest tak mocno kontrowersyjny dla strony samorządowej z paru względów, o czym zaraz powiem, natomiast szkoda, że właśnie nie idziemy dalej. Mianowicie w całej strukturze finansów państwa, w tym w części samorządowej, gdzie niektórzy nie pamiętają, że to również jest część finansów publicznych, nie możemy jakby wypracować nowoczesnej formuły po roku 2003, od kiedy dyskutujemy już bez mała 15 lat nad innym spojrzeniem między innymi na mechanizmy wyrównawcze, czyli generalnie na tak zwane janosikowe, czyli system dystrybucji czy też redystrybucji w części niektórych nadmiernych dochodów uzyskiwanych przez poszczególne poziomy samorządów z tytułu renty położeniowej bądź też ewentualnie korzystniejszych niż gdzie indziej zjawisk wydajności podatkowej, jak nazwalibyśmy to. Proszę państwa, taka uwaga ogólna. Wolimy dyskutować na forum parlamentu, mając za kanwę druk 2787, niż być po jakimś czasie zaskoczeni ponowną propozycją w zakresie zmiany ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, które *de facto* tamte próby zawetowane przez prezydenta tyczyły właśnie tego obszaru, o którym mówimy, gdzie nastąpił bardzo duży rozdźwięk i dysonans pomiędzy stroną samorządową, pomiędzy regionalnymi izbami obrachunkowymi, pomiędzy Ministerstwem Finansów między innymi w zakresie traktowania tak zwanych instrumentów inżynierii finansowej. My – przynajmniej chcę powiedzieć za swoją korporację, mimo że w skład naszej korporacji wchodzi jeszcze likwidowana gmina Ostrowice, która jest tutaj ewidentnym przykładem, ale przykładem inercji również służb państwa, które doprowadziły do takiej sytuacji – nie chcielibyśmy, aby za Ostrowice odpowiadało większość samorządów, przynajmniej 2,4 tys. W stosunku do 2,4 tys. nie ma podejrzeń o złamanie dyscypliny finansów publicznych jak również nie dotyczą ich instrumenty właśnie tej inżynierii finansowej. Zatem propozycja ich uwidocznienia, traktowania jak normalne zobowiązania przy zaciągnięciu opinii i przy uwzględnieniu w wieloletniej prognozie finansowej to krok we właściwym kierunku, bo działa w jakimś sensie na korzyść i bezpieczeństwa samorządów, żeby nie było tutaj swobodnej oceny faktów, co się liczy, a co się nie liczy.

Strona samorządowa oczywiście bardzo tęskni za niegdysiejszym sposobem ustalania tak zwanej zdolności kredytowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, które były klarowne, zawarte w formule 15–60–15 czyli spłata zobowiązań nie mogła przekraczać wówczas 15% dochodów i 60% ogólnego budżetu w danym roku. Ta reguła niby nadal funkcjonuje, ale mamy przede wszystkim indywidualny wskaźnik zadłużenia. I jeśli chodzi o wzór proponowany przez resort finansów, my generalnie nie wnosimy wielkich uwag poza tym, że różnimy się w kwestiach majątku, który to majątek chcielibyśmy uwidaczniać i widzieć w możliwości zaspokajania naszych potrzeb, likwidacji dołów finansowych czy też ubytków. Chodzi o to, żeby ewentualna kwestia możliwości zbycia mienia w danym roku budżetowym poprawiała wskaźniki i możliwości realizacji przede wszystkim polityki rozwojowej, bo z tym to się wiąże. Możemy również wypowiedzieć się pozytywnie w sprawie tej filozofii, która zezwoli, jeżeli ustawa przejdzie cały system prawodawczy i stanie się już faktem, w zakresie możliwości wcześniejszej spłaty zadłużenia, a przede wszystkim możliwości dywersyfikacji zadłużenia, które wynikło czy też zostało zaciągnięte w mniej sprzyjających warunkach i otoczeniu ekonomiczno-politycznym na inne tańsze przede wszystkim i realne w zakresie spłaty. W tym pojawia się również filozofia wolnych środków, które mogłyby być wprzęgnięte w proces restrukturyzacji budżetów.

Panie przewodniczący, tyle ogólnych uwag. Myślę, że w szczegółach będziemy z Komisją czy Wysokimi Komisjami spotykać się. Chciałbym na koniec poinformować państwa o następującej kwestii. Otóż wieloletni apel strony samorządowej do Kancelarii Prezydenta RP o powołanie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Samorządowego został w części jakby skonsumowany, bo przy prezydencie powstał Zespół do Spraw Przeglądu Prawa Samorządowego, który – *nota bene* – na razie żadnymi innymi projektami nie zajmuje się, jak właśnie kwestiami związanymi z finansami publicznymi. Tam są wnoszone projekty o charakterze ustawowym tyczące zmiany obecnego prawa w zakresie jego modyfikacji

po to, aby usuwać przeszkody logiczno-techniczne w wykonywaniu i realizacji budżetu. Może warto by było, żeby Wysokie Komisje zapoznały się z tymi kwestiami i potrafiły również dotrzeć do bolączek strony samorządowej w zakresie ustawy o finansach publicznych. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Bardzo dziękuję. To ważny głos w tej debacie. Zgłaszał się pan poseł Jerzy Gosiewski, bardzo proszę. Nie? Nie. Tak zrozumiałem. Czy ktoś z pań i panów posłów chce jeszcze...? Nie słyszę. Zatem proszę państwa, proszę pana ministra o ustosunkowanie się do tych pytań, które tutaj padły. Bardzo proszę.

Podsekretarz stanu w MF Tomasz Robaczyński:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowni państwo, jeśli chodzi o ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, kwestia obowiązywania tej ustawy do roku 2019 to jest kwestia mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego w odniesieniu do województw. W tym zakresie są przygotowywane zmiany. W związku z tym nie jest tak, że ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie będzie obowiązywała po roku 2019. Po roku 2019 nie będą obowiązywać te przepisy, które dotyczą województw. To po pierwsze. Od 2020 r. To po pierwsze, jeśli chodzi o województwa. Po drugie, jeśli chodzi o mechanizm korekcyjno-wyrównawczy. Ustawa jako taka w dalszym ciągu będzie obowiązywać. Jeśli chodzi o te zmiany, które dotyczą właśnie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego – zresztą mówiłem to już na którymś z posiedzeń Komisji Finansów Publicznych – to wraz z Bankiem Światowym został podjęty przez Ministerstwo Finansów projekt. Dotyczy on generalnych zmian w mechanizmie korekcyjno-wyrównawczym dla wszystkich stopni samorządu terytorialnego. Jesteśmy po pierwszej fazie tego projektu. Bank Światowy zaprezentował raport dotyczący liczenia czy szacowania potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego. Ten raport był również konsultowany z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego. W drugiej fazie tego projektu będziemy rozważać sprawy dotyczące kwestii dochodowej. Przewidujemy, że ten projekt powinien zakończyć się w pierwszym-drugim kwartale tego roku tak, żebyśmy w połowie roku mogli przedstawić nową koncepcję ustawową mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, żeby zdążyć z uchwaleniem ustawy do końca 2019 r.

Jeśli chodzi o rolowanie długów, czyli to, o czym mówiła pani przewodnicząca, o zaangażowaniu służb finansowych w przetargi dotyczące wyłaniania nowych kredytodawców czy pożyczkodawców, to, po pierwsze, to jest tylko możliwość, jeśli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego, więc jednostki te nie muszą dokonywać zmian w zakresie swoich umów zadłużeniowych. Natomiast jeśli uznają, że taka konieczność jest czy też jest taka potrzeba, żeby zrestrukturyzować dług, to ustawa daje im taką możliwość. To natomiast nie jest przymus. O ile jednostka samorządu terytorialnego chce, to taką możliwość ustawowo dostaje. Do tej pory takiej możliwości nie miała.

Jeśli chodzi o 18 mld zł, to to jest kwota, która wynika ze sprawozdań rocznych jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki te wykazały wolne środki w rozumieniu art. 217 ustawy o finansach publicznych w wysokości prawie 16 mld zł, zaś środki własne z tytułu nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych i przychodów niezwrotnych wyniosły około 2,8 mld zł, co w sumie daje ponad 18,7 mld zł. To są dane, które zostały wzięte ze sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego.

Jeśli chodzi o kwestię 69% udziału finansowania unijnego w finansowaniu krajowym, to tutaj nie ma żadnego mechanizmu, który ta ustawa przewiduje, to znaczy, jakichś zmian wskaźników czy mechanizmu. Po prostu tak to wynika z danych wynikających z wieloletnich prognoz finansowych... Zmiany w tym zakresie, jeśli chodzi o wydatki unijne *versus* wydatki całościowe projektów unijnych, w tej ustawie nie ma. To wynika po prostu z takiego rozkładu środków akurat w tej perspektywie finansowej. To jest więc to, co się dzieje, a nie to, co wynikałoby ze zmian w ustawie.

Natomiast jeśli chodzi o kwestię konsultacji, to ten raport z konsultacji pokazuje, jak to było robione. Ten projekt był dosyć szeroko konsultowany. Czterokrotnie był przedmiotem posiedzeń Zespołu do Spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu i dwukrotnie na posiedzeniach specjalnie powołanego do spraw tej

ustawy zespołu roboczego, w którym uczestniczyli przedstawiciele wszystkich organizacji samorządowych. Ministerstwo Finansów zorganizowało także takie sympozjum pod nazwą „Zadłużanie się samorządów – wyzwania i kierunki zmian", które odbyło się w Ministerstwie Finansów z udziałem przedstawicieli samorządów oraz przedstawicieli środowisk akademickich. Ten projekt był również trzykrotnie na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Ostatecznie 30 maja tego roku projekt ustawy został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu z jedną uwagą, o której mówił tutaj pan z samorządu, to znaczy z uwagą dotyczącą liczenia sprzedaży majątku jako elementu poprawiającego możliwość zadłużania się samorządu.

Rzeczywiście mieliśmy rozbieżność, w zasadzie jedyną rozbieżność, jeśli chodzi o rząd i samorząd. Stoimy na stanowisku, że sprzedaż majątku jako taka nie powinna stanowić elementu, który poprawia możliwość zadłużania się samorządów. To znaczy od strony już takiej ideologicznej wyprzedaż własnego majątku nie powinna poprawiać zdolności kredytowej. Zdolność kredytową powinny poprawiać te elementy, które należą do bieżącego wykonywania zadań czy bieżącej realizacji gospodarki finansowej. Natomiast sprzedaż majątku uważamy za taki typowy poprawiacz, który nie powinien akurat poprawiać zdolności kredytowej. Jak mówię, w tym zakresie rzeczywiście różniliśmy się, natomiast moment wejścia w życie akurat tego przepisu został przesunięty na rok 2026 tak, żeby dać również czas samorządom na przygotowanie się do tego sposobu liczenia wskaźnika. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Bardzo dziękuję. Zamykając dyskusję, jeszcze pani przewodnicząca Krystyna Skowrońska.

Poseł Krystyna Skowrońska (PO):

Panie ministrze, po wypowiedzi przedstawiciela Związku Gmin Wiejskich – za tę wypowiedź dziękuję – cały problem poprzedniej kadencji to była sprawa dyskusji nowych rozwiązań o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, „janosikowego", tego, ile ma płacić Warszawa „janosikowego", ile płacił Śląsk. Zapewne każdy z nas posłów wiedział, jak wygląda jego gmina – czy płaci „janosikowe", czy nie płaci. Podobało mi się w wypowiedzi przedstawiciela korporacji samorządowej to stwierdzenie: „kryterium położeniowe czy wydajności podatkowej", bo ktoś ma ulokowaną kopalnię bądź inny zakład, który tam płaci, i z tego tytułu ma wysokie dochody, ale pan nie odpowiedział na pytanie: Kiedy i jak? My mówimy „dobra, fajnie – to uwalnia, rozkłada sposób liczenia, zmienia sposób liczenia przy pomocy jednego z algorytmów ze średniej ważonej na średnią arytmetyczną". To wszystko wiemy. Generalne pytanie. Chcecie państwo uwolnić, ale powiedzcie, ile chcecie dać samorządowi? Nie rozmawiamy o drobnych pieniądzach – o miliardzie, o półtora miliarda złotych rocznie. Jeżeli chcemy rozmawiać – a ta dyskusja nas czeka – to pan nie powiedział ani słowa, na jakim etapie jesteśmy, jeżeli chodzi o przygotowywanie się, kiedy możemy na to liczyć i czy konsultujecie z samorządami ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. To jest perspektywa, a nie bawimy się w takie drobiażdżki. Przesuniecie albo powiedzcie „przesuniemy jeszcze o kolejne 3–4 lata obowiązującą ustawę". Ja wiem, że nie jest łatwo, wiem, że nie zadaję łatwego pytania. Ciężko mi było pracować nad rozwiązaniem, które mogło godzić w strony, ale w dalszym ciągu do grona tych wypadających albo tych, gdzie te dochody są wysokie... To jest dużo. Jeżeli nie rozmawiamy o tym, to nie będziemy wiedzieli, czym w przyszłości i jak będą dysponowały samorządy. To jest trudna rzecz. Każdy samorząd będzie miał inny interes. Wiemy o tym. Próbowaliśmy w poprzedniej kadencji. Rząd wielokrotnie mierzył się. Odbywały się w tej sprawie spotkania. Były projekty, zaczynając od projektów obywatelskich i dotyczących tego, żeby zwrócić Warszawie 400 mln zł rocznie. Musimy o tym rozmawiać. Dzisiaj próbujemy rozmawiać merytorycznie, ile i jakimi pieniędzmi będą dysponowały samorządy na realizację projektów, jak mogą planować. A tak, to jest trochę inżynieria. Dziękuję. Jeżeli pan minister zna datę, to proszę, a jeżeli nie, to specjalnie z tego powodu zapisałam się do podkomisji.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Może, żeby nie przeciągać, bardzo proszę pana ministra, żeby na tę część pytań pan minister udzielił odpowiedzi na piśmie. Może tak być, pani przewodnicząca?

Poseł Krystyna Skowrońska (PO):

Może.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Na piśmie, dobrze. Na tym zakończyliśmy pierwsze czytanie przedmiotowego projektu ustawy.

Po dyskusji proponujemy państwu, Wysokim Komisjom powołanie podkomisji nadzwyczajnej do szczegółowego rozpatrzenia... Powiedziałem, że stwierdzam zakończenie pierwszego czytania. Proponuję powołanie podkomisji nadzwyczajnej do szczegółowego rozpatrzenia tego projektu. Proponuję, aby podkomisja liczyła 9 osób. W trakcie posiedzenia padły już propozycje poszczególnych klubów. Przypomnę, że według parytetów klub Prawo i Sprawiedliwość ma 5 miejsc, Platforma Obywatelska – 2 miejsca, Klub Kukiz 15 – 1 miejsce i Nowoczesna – 1 miejsce. Zgłoszono następujące osoby: Klub Prawo i Sprawiedliwość panią poseł Gabrielę Masłowską i panią poseł Ewę Szymańską, pana posła Jerzego Gosiewskiego, pana posła Piotra Uścińskiego i Ryszarda Bartosika, Klub Platforma Obywatelska panią przewodniczącą Krystynę Skowrońską i panią poseł Teresę Rutkowską... Dorota? Przepraszam bardzo, tak mi podano. Bardzo przepraszam. Klub Kukiz ma jedno miejsce – pan poseł Paweł Grabowski. I Klub Nowoczesna – pan poseł Marek Sowa. Czy wyczytane osoby wyrażają zgodę na kandydowanie? Bardzo dziękuję. Proszę państwa, wobec niezgłoszenia...

Poseł Genowefa Tokarska (PSL-UED):

Chciałabym zapytać.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Bardzo proszę.

Poseł Genowefa Tokarska (PSL-UED):

Chciałabym zapytać, panie przewodniczący, bo to już druga powoływana podkomisja bez udziału klubu, który istnieje w parlamencie – Polskiego Stronnictwa Ludowego, który nadal nie ma przedstawiciela.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Tak, ja to bardzo rozumiem, pani poseł. Tak wyliczono te parytety. Dostałem te wyliczenia, zakładające podkomisję dziewięcioosobową, jedenastoosobową. Dopiero przy podkomisji trzynastoosobowej literalnie Klub Polskie Stronnictwo Ludowe miałby jednego przedstawiciela. Jeżeli więc Komisje wyraziłyby zgodę, to możemy powiększyć skład tej podkomisji do 13 osób i wtedy pani poseł Tokarska – myślę – wyraziłaby zgodę. Jest taka możliwość, ale tak to wyliczono. Nie wiem, trzeba zapytać panów sekretarzy. Tak to wynika z parytetów, tak? Pan poseł Sowa. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Marek Sowa (N):

Panie przewodniczący, myślę, że nie ma żadnego argumentu przemawiającego za tym, aby pomijać przedstawiciela klubu.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Ja się zgadzam, panie pośle, tylko arytmetyka wskazuje na taki skład podkomisji. Jest wyjście żeby zaprosić panią do podkomisji, ale musielibyśmy zwiększyć ją do 13 posłów. Nie wiem, jeżeli jest wola wszystkich klubów, żeby zwiększyć jeszcze...

Poseł Jan Szewczak (PiS):

Nie mamy takiej woli.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Tak? W takim razie przyjmujemy... Tak, bardzo proszę. Jest propozycja, bardzo proszę.

Poseł Krystyna Skowrońska (PO):

Mamy propozycję, żeby powołać podkomisję trzynastoosobową, żeby pani poseł mogła być jej członkiem. Tak, my również się zgadzamy.

Poseł Jan Szewczak (PiS):

Przegłosujmy. To nie wynika z parytetów, więc przegłosujmy, jeśli jest taka wola.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Rozumiem, panie pośle, że jest głos inny, tak?

Poseł Jan Szewczak (PiS):

Tak.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Przeciwny. Musimy w takim razie rozstrzygnąć w głosowaniu, bo jest propozycja, żeby podkomisja liczyła 13 osób albo żeby podkomisja pozostała w zaproponowanym składzie dziewięcioosobowym. Wtedy z tych parytetów wynika, że Klub Polskie Stronnictwo Ludowe nie ma przedstawiciela. Kto z pań i panów posłów jest za tym, żeby podkomisja liczyła 13 osób? Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Bardzo proszę pana sekretarza o podanie wyników.

Sekretarz Komisji Jakub Krowiranda:

7 głosów za, 23 przeciw, nikt się nie wstrzymał.

Przewodniczący poseł Andrzej Szlachta (PiS):

Proszę państwa, w wyniku głosowania Komisje zaproponowały dziewięcioosobowy skład. Ten skład został już przedstawiony. Bardzo proszę, aby członkowie tej podkomisji po zakończeniu posiedzenia Komisji zebrali się przy stole prezydialnym i wybrali swojego przewodniczącego. Zapraszam członków podkomisji do ukonstytuowania się. Bardzo proszę.

Proszę państwa, na tym kończę posiedzenie Komisji. Dziękuję państwu. Do widzenia.